

Izrada studije o potrebi koordinacije sustava socijalne sigurnosti u Jugoistočnoj Europi

Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu – inicijativa za socijalnu koheziju

Mihovil Rismondo

U Vijeću Europe u Strasbourgu je 15. i 16. rujna 2003. održan sastanak Regionalne mreže eksperata za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti u sklopu Pakta o stabilnosti za Jugoistočnu Europu – Inicijative za socijalnu koheziju, posvećen izradi komparativne studije i potrebama koordinacije sustava socijalne sigurnosti u Jugoistočnoj Europi, čiju izradu će koordinirati Europski institut za socijalnu sigurnost iz Leuvena (Belgija).

Na sastanku su bili predstavnici nadležnih ministarstava i nositelji socijalnog osiguranja iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Moldavije, Rumunjske, Srbije i Crne Gore i Makedonije, te kao promatrači, Kosova. U radu sastanaka sudjelovali su i predstavnici Europske komisije, Međunarodnog ureda za rad – Regionalnog centra u Budimpešti, Europskog instituta za socijalnu sigurnost, kao i organizatori iz Pakta o stabilnosti za Jugoistočnu Europu (III. Direkcija za socijalnu koheziju) pri Vijeću Europe.

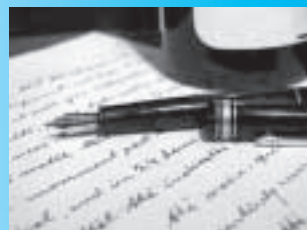
Ovome sastanku prethodio je sastanak Koordinacijskog odbora za Pakt o stabilnosti održan 22. svibnja 2003., na kojemu je utvrđen okvirni sadržaj buduće studije.

Pri tome, polazi se od toga da je suradnja između zemalja Jugoistočne Europe jedan od ključnih elemenata strategije Pakta o stabilnosti. Smatra se, naime, da razvijanje suradnje i koordinacije (horizontalne i vertikalne) između činitelja u regiji na svim

razinama može uspostaviti dinamičnu snagu sa svrhom poboljšanja uzajamnog razumijevanja i snošljivosti. Usporedo s time, jačanje koordinacije, osobito na području socijalne sigurnosti donijelo bi stvaran napredak stanovnicima Jugoistočne Europe, koji dobrovoljno ili prisilno, odnosno privremeno ili dugoročno, žive izvan svoje domovine.

Štoviše, koordiniranje nacionalnih zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti je jedan od dugoročnih prioriteta u djelovanju Vijeća Europe na području socijalne zaštite (u najširem smislu riječi). U tome smislu, podsjeća se na dosadašnje instrumente za međunarodnu koordinaciju, te međunarodne organizacije kao što je Europska konvencija o socijalnoj sigurnosti, kao što je Europska konvencija o pravom položaju radnika migranata i Europska konvencija o zdravstvenoj socijalnoj skrbi. Osim toga, koordinacija nacionalnih sustava socijalne sigurnosti je i važan element za prihvaćanje stečevine zajednice (*aquis communautaire*) Europske socijalne povelje (članak 12. stavak 2.), a u mjeri u kojoj prava na mirovinu ulaze u okvir imovinskih prava, njihovo koordiniranje može se smatrati izjednačenim ljudskim pravima (članak 1. Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda).

Međutim, u posebnom kontekstu Jugoistočne Europe, također je činjenica da bi koordinacija zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti donijela



značajne pogodnosti stanovništvu te regije, ali nikakav stvarni napredak neće biti postignut bez srednjoročnog djelovanja na više razina, koji bi pokrenuo interes odgovornih u vladama i njima otvorio mogućnosti izbora daljnjeg djelovanja na ovome području. Radi toga, osim komparativne studije, ovaj projekt bi obuhvatio određene usporedne i dodatne aktivnosti, i to:

- uspostavljanje regionalne mreže eksperata na području socijalne sigurnosti, u svrhu poticanja zaključivanja dvostranih i višestranih ugovora,
- organiziranje seminara za kojima bi se obrađivale tehnike i mehanizmi koordinacije, i
- održavanje posebnih sastanaka radi obrazovanja odgovornih za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti pojedinih država.

Polazeći od toga, u ovoj bi se studiji bi se obradilo sljedeće:

- skupine stranaca (radnici migranti, sezonski radnici, izbjeglice, raseљene osobe) kojima je potrebna zaštita unutar socijalnog osiguranja te njihova prava u sklopu toga osiguranja u državama njihova boravka,
- dvostrani i višestranu ugovori koji su zaključeni i koji bi mogli biti zaključeni između pojedinih država,
- financijske posljedice koje mogu proizići za vlade pojedinih država.

Za ostvarivanje ciljeva iz studije pripremio bi se kratak vodič za koordinaciju u socijalnom osiguranju u kojemu bi se analizirali multilateralni ugovori u sklopu Vijeća Europe, kao i tipske norme za bilateralne ugovore o socijalnom osiguranju (s njihovim objašnjenjima) izrađene u Vijeću Europe, koje bi se predočile stručnjacima na za to organiziranom seminaru. Nakon toga održala bi se serija od šest radionica za uvježbavanje uspostavljanja i provedbe ugovora o socijalnom osiguranju za službenike iz zainteresiranih država.

Na sastanku je razmotren upitnik koji je, radi pribavljanja podataka za izradu studije, prethodno dostavilo Vijeće Europe, kako bi se raščistila moguća sporna i nejasna pitanja sadržana u njemu. Upitnik je sadržavao dvije skupine pitanja, i to:

- statističke podatke o skupinama osoba koje će biti obrađivane u studiji, i
- podatke o zakonodavstvu socijalnog osiguranja (zdravstveno i mirovinsko osiguranje, osiguranje za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i obiteljski dodaci) i o bilateralnim odnosno višestranim ugovorima o socijalnom osiguranju koje primjenjuje pojedina država, uključujući tu i instrumente u sklopu Vijeća Europe i Međunarodne organizacije rada.

U uvodom izlaganju dr. Paul Schoukens, predstavnik Europskog Instituta za socijalnu sigurnost (EISS) naglasio je kako će se u raspravi posebna pozornost posvetiti migrantima, koji su zbog načina života uzrokovanog otvaranjem granica u posljednjem desetljeću postali kategorija koja se ne može izbjeći i o kojoj svaka država mora brinuti. Prvo i osnovno pitanje je koja prava ima osoba osigurana u državi podrijetla u slučaju da migrira u neku drugu državu. Zadržava li svoja osnovna prava ili ih gubi? Postoje li u toj drugoj državi instrumenti koji utječu na izravnu ili neizravnu diskriminaciju takvih osoba?

Predstavnici svih država sudionika sastanka pozvani su da iznesu svoja zapažanja u vezi sa statusom migranata (kako legalnih tako i ilegalnih) i da navedu probleme za koje smatraju da bi se mogli raspraviti na ovoj razini, radi zauzimanja zajedničkih stajališta i eventualne njihove ugradnje u dvostrane ili višestranu ugovore o socijalnom osiguranju. Ovo je potrebno zbog ujednačavanja kriterija za ostvarivanje prava na području socijalnog osiguranja za navedenu kategoriju stanovnika bez obzira na to koliko dugo prebivaju na području svoje matične države, kada migriraju na područje neke druge države.

Tijekom rasprave istaknuto je nekoliko ključnih pitanja koja se odnose na migracije stanovništva, a na koja će trebati tražiti odgovore u studiji.

Prije svega, zapaženo je da se mnoge osobe kreću po regiji kao turisti, što im služi za obavljanje nekih

drugih djelatnosti (nelegalna/imigracija i zapošljavanje bez dozvole), čime, ne samo što sebe lišavaju osnovne zaštite u sklopu socijalnog osiguranja (pravo na zaštitu zdravlja u slučaju bolesti, ozljede ili majčinstva) pravo na mirovinski staž, te prava u slučaju ozljede na radu ili profesionalne bolesti), nego sudjeluju i u izbjegavanju plaćanja određenih javnih prihoda u državama u kojima borave (evazija poreza i doprinosa za socijalno osiguranje). U tom smislu, postavljeno je pitanje mogućnosti tzv. izvoza prava na zdravstvenu zaštitu, u sklopu koje se prava koriste u pravilu na temelju teritorijalnog načela, tj. samo na području države koja pruža davanja, bez obzira na to radi li se o davanjima u novcu ili u naravi.

Nadalje, otvoreno je pitanje razlikovanja davanja iz socijalne skrbi od davanja iz socijalnog osiguranja. Naime, u nekim državama je za pojedina davanja u sklopu socijalnog osiguranja veoma teško utvrditi gdje stvarno spadaju, s obzirom na specifičnosti zakonodavstva i sustava koji se primjenjuje u određenom slučaju. Čini nam se da će u tom pogledu najprihvatljivije biti primijeniti važeće kriterije Europske unije za primjenu ili neprimjenu Uredbe br. 1408/71.

S obzirom na to da u ovoj regiji ima država koje su nastale raspadom složenih država, otvoreno je i pitanje sukcesije međunarodnih ugovora o

socijalnom osiguranju bivše države na države nasljednice te zamjena tih ugovora novim, s modernijim normativnim rješenjima, prilagođenih suvremenim potrebama međunarodne suradnje na ovom području. U tom dijelu, Hrvatska je otišla najdalje od svih država u regiji, s obzirom na broj ugovora o socijalnom osiguranju koje je zaključila i primjenjuje od svojeg osamostaljenja, kao i ugovore koje još primjenjuje na temelju sukcesije.

I konačno, od strane predstavnika nekih država ukazano je na neiskusstvo u zaključivanju međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju i u tom pogledu zatražena je pomoć od Vijeća Europe.

Sastanku je prisustvovao i ministar rada Moldavije, koji je u svojem izlaganju informirao što se sve u njegovoj državi poduzima radi poboljšanja socijalne sigurnosti njezinih stanovnika te istakao činjenicu da je Moldavija prva od država iz ove regije pristupila Europskoj konvenciji o socijalnoj sigurnosti, a pristupila je i Europskoj socijalnoj povelji, dok se razmatra i mogućnost pristupanja Konvenciji br. 102. Međunarodne organizacije rada o najnižoj razini socijalne sigurnosti (1952)

Sljedeći sastanak mreže eksperata održat će se u siječnju 2004. a predviđeno je da se seminari za tehničko obrazovanje održe u travnju i svibnju 2004.